

## **RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20 DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 17 DICEMBRE 2012, N. 221**

### **AFFIDAMENTO "IN HOUSE PROVIDING" AD AREA SPA DEI PUBBLICI SERVIZI DI TUTELA E MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO E DI DISINFESTAZIONE, DERATTIZZAZIONE E DEZANZARIZZAZIONE NONCHE' DI ATTIVITA' COMPLEMENTARI AL SGRU FINO AL 31 DICEMBRE 2017**

L'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, prevede che, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Il successivo comma 21 prevede che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dal soprarichiamato articolo 34, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, in particolare intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento alla società AREA SpA, a totale partecipazione pubblica, dei pubblici servizi di tutela e manutenzione del verde pubblico e di disinfestazione, derattizzazione e dezanzarizzazione nonché di attività complementari al servizio gestione rifiuti urbani (SGRU) fino al 31 dicembre 2017.

#### **LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO.**

La cura del verde pubblico e l'attività di disinfestazione, derattizzazione e dezanzarizzazione riveste particolare importanza per l'amministrazione comunale.

#### **AREA S.P.A.**

Capitale sociale € 5.579.100,00 i.v.  
C.F. e P.IVA 01004910384  
Iscrizione Registro Imprese di Ferrara  
N. 01004910384

Sede legale e amministrativa  
Via A. Volta, 26/a  
44034 Copparo (FE)  
Tel. 0532 389111  
Fax 0532 863994

Ufficio clienti  
Via Marconi, 42  
44034 Copparo (FE)  
Tel. 0532 860613  
Fax 0532 861423

Impianti polo Crispa  
Via Gran Linea, 1/a  
44037 Jolanda di Savoia (FE)  
Tel. e fax 0532 836583

Il servizio di gestione del verde pubblico presente sul territorio comunale comprende, in particolare, la rasatura periodica delle aree a verde, la pulizia delle aree a verde, l'irrigazione periodica delle aree a verde nel periodo di siccità la rimozione delle erbe infestanti nei vialetti e nei percorsi pedonali, la potatura delle siepi presenti su aree pubbliche, nonché interventi specifici di potatura degli alberi.

Il correlato servizio di disinfestazione prevede un'attività di lotta alle zanzare (sia nello stato larvale che in quello adulto), azioni mirate per la derattizzazione di siti pubblici ed interventi di disinfestazione mirati.

Il servizio deve essere gestito in stretta collaborazione con il servizio Manutentivo e ambiente per al fine di coordinare nel modo più opportuno le varie attività che appartengono ai vari ambiti di intervento.

### **IL QUADRO NORMATIVO.**

Preliminarmente è d'obbligo sottolineare come la materia dei servizi pubblici locali si stia sviluppando in maniera frenetica e disorganica. Tale considerazione prende le mosse dai recenti accadimenti legislativi, referendari e giurisprudenziali attraverso i quali è emersa da una parte la volontà del legislatore di aprire alla libera concorrenza privata la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, dall'altra la volontà popolare di franare lo sviluppo in tal senso.

Come è noto la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 199, pubblicata in G.U. il 25 luglio 2012, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni con L. 148/2011, poiché in detto articolo veniva riproposta la medesima normativa contenuta nell'art. 23 bis D.L. 112/2008, abrogata con referendum popolare.

In linea generale, il citato articolo 4 ("Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa europea") imponeva agli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In ordine al procedimento, l'ente interessato, avrebbe dovuto effettuare un'analisi di mercato attraverso la quale verificare l'idoneità della libera iniziativa economica a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Solo nel caso di esito negativo della verifica e previa approvazione di una delibera quadro, la pubblica amministrazione avrebbe potuto provvedere con l'attribuzione di diritti di esclusiva relativi ai singoli servizi.

Attesa la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa in parola, il legislatore ha ritenuto necessario intervenire in via d'urgenza al fine di traghettare la frammentata materia dei servizi pubblici locali verso un intervento normativo più complesso: da qui l'approvazione del richiamato decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, articolo 34, commi 20 e ss.

L'elemento di novità della disciplina in esame riguarda l'introduzione della "relazione" che, salve le ipotesi di cui al comma 25 (gas, energia elettrica e farmacie comunali), è un atto prodromico e necessario per l'affidamento dei servizi pubblici locali. Al suo interno l'ente pubblico deve indicare le ragioni che l'hanno indotto a scegliere un determinato procedimento di aggiudicazione, anche con riferimento all'art. 106 TFUE.

Il legislatore è intervenuto, inoltre, sul tanto discusso art. 3 bis del D.L. 138 del 13 agosto 2011, aggiungendo il comma 1 bis il quale attribuisce le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali agli enti di governo degli ambiti.

Innanzitutto si rammenta che l'art. 3-bis del D.L. 138/2011 disciplina le modalità di perimetrazione degli ambiti territoriali omogenei, che di norma non possono essere inferiore alla circoscrizione del territorio provinciale. Da qui la problematica della concreta perimetrazione poiché, il legislatore,

con l'art. 17 del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 cd. Spending review, convertito con L. n. 135 del 7 agosto 2012, ha avviato il riordino delle circoscrizioni provinciali tutt'ora in corso.

Il comma 1 bis aggiunto crea un ulteriore problema giuridico-interpretativo in quanto confligge con l'art. 9 del D.L. 95/2012 nella parte in cui attribuisce ai comuni funzioni fondamentali in tema, appunto, di organizzazione dei servizi pubblici locali. Allo stato, dunque, le stesse funzioni risultano attribuite a due soggetti (comuni e enti di governo degli ambiti).

Infine, la legge di conversione del D.L. 179/2012 elimina il limite dei 200.000,00 € per gli affidamenti diretti in house e risolve un'altra questione controversa.

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art.4 non lascia, tuttavia, un vuoto normativo nella disciplina di settore nella misura in cui è, allo stato, valida ed efficace la normativa comunitaria, certamente meno restrittiva quanto meno per il ricorso all'affidamento diretto a società cd. in house, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

A tale riguardo, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia alle principali disposizioni europee e statali attualmente vigenti: all'art. 106 TFUE; alla Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004); all'art. 113 del D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (Tuel); al codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 ed al regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti D.P.R. n. 207 del 05 ottobre 2010; all'art. 2 L. 244/2007 ed all'art. 14 DL. 78/2010; agli artt. 4 e 9 D.L. 95/2012.

È opportuno subito precisare che restano regolate dalla normativa di settore la distribuzione del gas (D.Lgs. n. 164 del 23 maggio 2000, attuativo della direttiva n. 98/30/CE), di energia elettrica (D.Lgs. n. 79 del 16 marzo 1999), l'idrico (D.Lgs. 152 del 3 aprile 2006), il trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422 del 19 novembre 1997) e la gestione delle farmacie comunali.

Orbene, l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

- gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006;
- affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara di cui al D.lgs n. 163 del 12 aprile 2006 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto;
- procedura in house, affidamento diretto, qualora sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario.

### **LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI NEL CASO SPECIFICO DI AREA SPA**

La società AREA SpA:

- a) è a totale partecipazione pubblica ed il capitale è detenuto dai seguenti Enti Locali soci, in quote proporzionali al numero degli abitanti (articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122): Berra, Codigoro, Copparo, Formignana, Goro, Jolanda di Savoia, Lagosanto, Masi Torello, Massa Fiscaglia, Mesola, Migliarino, Migliaro, Ostellato, Portomaggiore, Ro, Tresigallo, Voghiera;
- b) svolge attività prevalentemente per i Comuni soci;
- c) la totale partecipazione comunale consente quel controllo analogo sulla società da parte dei Comuni, secondo quanto indicato dallo Statuto.

## **LE MOTIVAZIONI DELLA SCELTA.**

I servizi di tutela e manutenzione del verde pubblico e di disinfestazione, derattizzazione e dezanarizzazione sono affidati alla società AREA SpA oramai da diversi esercizi.

Va precisato che AREA SpA è il soggetto affidatario della gestione del pubblico servizio di igiene ambientale nei succitati comuni e del Comune di Comacchio, in forza della Convenzione, stipulata in data 3 maggio 2005, con ATO FERRARA 6, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25 e successive modifiche ed integrazioni, secondo il modello dell'in-house providing.

L'articolo 4, della succitata Convenzione, stipulata in data 3 maggio 2005, con ATO FERRARA 6, prevede: *Per quanto attiene alle operazioni di pulizia dei parchi, giardini pubblici ed aree verdi aperte al pubblico, allo sgombero neve, alla disinfezione e derattizzazione, ecc. i singoli Comuni potranno direttamente curarne in toto o in parte la effettuazione, con risorse proprie, propria organizzazione e terzi prestatori. Le attività di cui al presente comma possono essere svolte anche dal Gestore su richiesta di ciascun Comune: in tal caso gli oneri derivanti potranno essere ricompresi nel corrispettivo per l'erogazione del servizio di cui all'art. 12 previa richiesta da presentarsi entro il 30 settembre dell'anno precedente alla attivazione del servizio aggiuntivo proposto, che l'Agenzia potrà approvare entro il 30 dicembre in occasione dell'aggiornamento del Piano d'Ambito.*

AREA SpA ha potuto, in questo periodo, creare una struttura efficiente in grado di economizzarne la realizzazione attraverso, soprattutto, l'esperienza del personale addetto e all'organizzazione aziendale che la presiede.

Come indicato nei documenti programmatici di AREA approvati dall'assemblea dei soci, per il servizio di verde pubblico, dopo anni di sperimentazione, si è arrivati alla gestione in tutti i comuni, con l'implementazione, via via, dei comuni serviti.

Dopo alcuni anni di gestione del servizio si è potuto ottenere una visione più precisa del patrimonio a verde dei comuni, dei bisogni e delle risorse necessarie a soddisfarli. Come indicazione generale, i comuni affidatari del servizio richiedono il mantenimento degli operatori locali che già svolgevano analogo servizio per loro conto. In ogni caso si è provveduto ad allargare la concorrenza al fine di ottenere più efficienza ed economicità nella gestione del servizio.

Pensare di gestire tali servizi con logiche industriali prevede, necessariamente, la necessità di potere programmare investimenti ed interventi avendo davanti un periodo, anche medio-breve, in cui si abbia la certezza della quantità dei servizi da erogare ai comuni che hanno affidato in house ad AREA la loro gestione del verde pubblico.

Gli attuali rapporti convenzionali prevedono che ogni comune decida annualmente cosa affidare ad AREA e come pagarlo (se scaricarlo in tariffa o meno). Uno degli obiettivi dell'affidamento è quello di definire standard minimi da garantire che ogni comune potrebbe implementare a seconda delle proprie necessità.

Anche il servizio disinfezione zanzare è attivato in quasi tutti i comuni; tale servizio, visti i recenti problemi sanitari affrontati in via di urgenza dalla regione dovrebbe essere gestito con logiche che diano la possibilità di miglioramento, contenendo i costi a carico dei cittadini.

Per di più, attraverso la convenzione di servizio SGRU ed al succitato articolo 4 della medesima, la copertura dei servizi di cui trattasi viene totalmente garantita dalla società AREA SpA, previa deliberazione dell'Assemblea dei soci, mediante il ricorso a ricavi ricompresi, parzialmente, all'interno dei corrispettivi dei servizi SGRU (Servizio Gestione Rifiuti Urbani – voce REM = remunerazione del capitale investito) e limitatamente attraverso ricavi dei servizi extra-privativa e, quindi, senza oneri a carico del bilancio del comune.

Il Comune potrà, di propria iniziativa, concorrere alla copertura delle spese per i servizi affidati, secondo le modalità che riterrà più opportune, ovvero provvedere a richiedere interventi specifici, con oneri a proprio carico.

### **CONCLUSIONI**

Dalle riflessioni esposte emerge, con chiarezza, la opportunità di mantenere in una struttura direttamente controllata dal comune (AREA SpA) la gestione dei servizi di tutela e manutenzione del verde pubblico e di disinfestazione, derattizzazione e dezanzarizzazione, fino alla scadenza della Convenzione, stipulata in data 3 maggio 2005, con ATO FERRARA 6, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25 e successive modifiche ed integrazioni, secondo il modello dell'in-house providing, stabilita nel 31/12/2017.

AREA S.P.A.  
IL DIRETTORE GENERALE  
(ing. Raffaele ALESSANDRI)

COMUNE DI RO  
IL SINDACO  
(dr. Filippo Parisini)